91-04317/

COMMISSION DU BUDGET
ET DE L'ADMINISTRATION

Étude de l'opportunité de maintenir en vigueur
ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la
fonction publique

AU SERVICE DU CITOYEN, LA RAISON D'ÊTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC

Document de consultation

Juin 1990

Publié par le Secrétariat des commissions
Hôtel du Parlement
Bureau 3.28
Québec (QUÉBEC)
G1A 1A3
(418) 643-2722

ISBN 2-550-20939-7
DÉPÔT LÉGAL, 2e trimestre 1990
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

L'emploi du générique masculin dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes et est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

Also available in English

Mandat de la Commission parlementaire

Conformément à l'article 172 de la Loi sur la fonction publique, le Président de l'Assemblée nationale a confié à la Commission du budget et de l'administration, le 13 mars 1990, le mandat d'étudier l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique.

Rappel de l'objectif fondamental de la Loi sur la fonction publique sanctionnée le 22 décembre 1983

Au tout début de la Loi, à l'article 2, le législateur a énoncé clairement la mission fondamentale de la fonction publique: fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et assurer la réalisation des autres objectifs de l'État.

Tous les autres articles de la Loi ont pour but de faciliter et de permettre l'accomplissement de cette mission en introduisant une philosophie nouvelle de gestion des ressources humaines de la fonction publique, inspirée des constatations et des recommandations formulées par la Commission Bisaillon.

Perception de la Commission parlementaire de son mandat

Après étude du bilan de la mise en oeuvre de la Loi déposé par le Conseil du trésor le 28 décembre 1988 auprès du Président de l'Assemblée nationale, la Commission du budget et de l'administration constate qu'il ne porte aucun jugement sur les progrès accomplis dans l'atteinte de l'objectif principal de la Loi, mais s'attarde plutôt sur la progression des travaux d'implantation des moyens prévus pour l'atteindre.

La Commission a donc l'intention d'étudier s'il y a lieu de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi à la lumière des progrès accomplis dans l'atteinte de cet objectif.

Questions principales qui préoccupent la Commission

1. Qualité et efficacité des services rendus aux citoyens

Le citoyen reçoit-il les services de qualité auxquels il a droit?

À l'occasion d'une récente allocution prononcée devant les membres de l'Association des cadres supérieurs, le Protecteur du citoyen a souligné les principales raisons à la base des plaintes qu'il a reçues de citoyens au cours de l'exercice 1989-1990: "délai déraisonnable dans le traitement de son dossier, erreurs au dossier, interprétations déraisonnables d'une norme, négligence grossière, exercice abusif du pouvoir discrétionnaire ou comportement répréhensible d'un fonctionnaire. Le citoyen se plaint aussi très souvent du fait qu'il a été mal informé ou que son dossier se promène d'un fonctionnaire ou d'un service à un autre." Le Protecteur du citoyen a fait enquête dans près de 8 000 dossiers. Dans 27% des cas, les plaintes se sont avérées fondées.

Même si la Commission estime que ces indicateurs fournis par le Protecteur du citoyen doivent être considérés avec prudence, elle se pose les questions suivantes:

1.1 Quelles sont les principales causes des délais déraisonnables dans le traitement des dossiers des citoyens?

1.2 Les fonctionnaires qui traitent directement avec le citoyen possèdent-ils les outils et les pouvoirs adéquats pour répondre rapidement et efficacement à ses attentes?

1.3 Les outils mis à la disposition du fonctionnaire de première ligne (réglementation, directives d'application et manuels d'instruction) sont-ils conçus de façon à lui laisser une marge de manoeuvre suffisante pour qu'il puisse faire appel à son sens critique en vue de donner un service personnalisé, compte tenu de la diversité des problèmes vécus par les citoyens et des circonstances particulières qui les entourent?

1.4 Les ministères et organismes ont-ils développé des mécanismes pour obtenir une rétroaction de la part des citoyens sur la qualité et l'efficacité des services rendus?

2. Imputabilité

Où en est-on dans l'implantation d'un système d'imputabilité dans la fonction publique?

L'imputabilité peut être définie comme un mécanisme qui permet d'évaluer l'efficacité des fonctionnaires et les amène à rendre compte de leur action.

Un système d'imputabilité efficace suppose la fixation d'objectifs clairs, la vérification des résultats et l'imposition de sanctions positives ou négatives appropriées.

2.1 Des objectifs clairs ont-ils été fixés aux divers niveaux de gestion dans les ministères et organismes, notamment en matière de gestion des ressources humaines, et aux fonctionnaires exécutants, notamment en matière de service à leur clientèle?

2.2 Des systèmes de vérification des résultats ont-ils été élaborés et mis en place?

2.3 Des sanctions, qu'elles soient positives ou négatives, sont-elles appliquées?

3. Leadership du maître d'oeuvre dans l'implantation de la Loi

Le maître d'oeuvre de la Loi a-t-il exercé un leadership efficace?

Un leadership efficace suppose une planification stratégique à moyen et long terme, une concertation dynamique entre les différents intervenants afin d'élaborer des politiques et moyens appropriés en vue d'atteindre les objectifs fixés et, enfin, la vérification des résultats obtenus.

3.1 Les structures actuelles du secrétariat du Conseil du trésor favorisent-elles l'exercice d'un leadership aussi vigoureux en matière de gestion des ressources humaines qu'en matière de gestion des ressources financières?

3.2 Une planification stratégique à moyen et long terme a-t-elle été élaborée par le secrétariat du Conseil du trésor, quant à l'implantation de la Loi?

3.3 Dans l'affirmative, cette planification stratégique a-t-elle été élaborée en concertation avec les principaux intervenants, soit l'Office des ressources humaines, les ministères et les organismes?

3.4 Y a-t-il eu concertation continue entre les organismes centraux, de même qu'entre ces derniers, les ministères et les organismes quant à l'établissement des priorités et des grandes orientations des politiques et programmes en matière de gestion des ressources humaines?

3.5 Des virages importants ont-ils été amorcés en matière de politiques et programmes en gestion des ressources humaines, susceptibles de favoriser l'atteinte de l'objectif principal de la loi?

3.6 Les politiques et programmes établis par le secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines accordent-ils suffisamment de latitude aux ministères et organismes quant aux moyens à prendre pour les appliquer?

3.7 Un système de vérification des résultats obtenus par les ministères et organismes dans l'implantation des politiques et programmes de gestion des ressources humaines a-t-il été développé et mis en oeuvre?

4. Dotation des emplois et développement des ressources humaines

Les ressources humaines étant le moteur et l'âme de la fonction publique, leur utilisation optimale et l'efficience de l'administration impliquent la mise en oeuvre et l'intégration de plusieurs systèmes, dont les principaux sont: la planification des besoins en ressources humaines à la base des autres systèmes, la mobilité horizontale des ressources par l'affectation et la mutation, la formation, le recyclage et le perfectionnement de celles-ci, la promotion et, enfin, le recrutement.

4.1 Les systèmes existants de planification des ressources humaines à moyen et à long terme permettent-ils l'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de dotation des emplois cohérent et efficace?

4.2 La délégation complète aux ministères et organismes des concours de promotion et de recrutement des cadres supérieurs par l'Office des ressources humaines lui permet-il de s'acquitter de sa responsabilité de planifier et de développer la carrière du personnel d'encadrement?

4.3 Cette même délégation des concours de cadres supérieurs favorise-t-elle la relocalisation et la réorganisation des carrières du personnel d'encadrement mis en disponibilité?

4.4 Les critères de sélection les plus fréquemment utilisés dans les concours de cadres supérieurs favorisent-ils les candidats qui ont les meilleures aptitudes à gérer des personnes et la mobilité éventuelle à l'intérieur de la fonction publique des personnes choisies?

4.5 Les divers programmes de formation, de recyclage et de perfectionnement découlent-ils d'une stratégie globale d'utilisation optimale des ressources tant au niveau central qu'au niveau des ministères et organismes?

4.6 Certaines catégories de fonctionnaires, notamment le personnel d'encadrement et les professionnels, sont-elles sur-utilisées ou sous-utilisées?

4.7 La délégation des concours par l'Office des ressources humaines a-t-elle eu pour effet de diminuer les délais pour combler un poste vacant?

Conclusion

La Commission invite donc les intéressés, citoyens et fonctionnaires, à venir exprimer devant elle leur point de vue et leurs suggestions afin de l'éclairer et ainsi lui permettre de faire au gouvernement des recommandations qui pourront accélérer l'atteinte de l'objectif principal de la Loi: fournir des services de qualité de plus en plus efficaces aux citoyens du Québec.

ANNEXE

Avis public de consultation générale

ASSEMBLÉE NATIONALE

AVIS DE CONSULTATION GÉNÉRALE

Étude de l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la Fonction publique

La Commission du budget et de l'administration est chargée d'étudier l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la Fonction publique et d'entendre à ce sujet les représentations des personnes et organismes intéressés, conformément à l'article 172 de ladite Loi (L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 172).

Dans le cadre de ce mandat, la Commission a choisi d'orienter ses travaux d'une façon privilégiée sur les quatre thèmes suivants qui ont fait l'objet d'un document de consultation, soit :

- la qualité et l'efficacité des services rendus aux citoyens;
- l'imputabilité (mécanisme qui permet d'évaluer l'efficacité des fonctionnaires et les amène à rendre compte de leur action);
- le leadership du maître d'oeuvre dans l'implantation de la Loi;
- la dotation des emplois et le développement des ressources humaines.

Toute personne ou organisme qui désire exprimer son opinion en regard de ce mandat ou sur l'un ou l'autre des thèmes identifiés peut soumettre un mémoire à la Commission du budget et de l'administration.

Le mémoire devra être reçu au Secrétariat des commissions au plus tard le 21 septembre 1990 et être transmis en 25 exemplaires de format 8½ pouces sur 11 pouces (21,5 cm sur 28 cm). Il devra être accompagné d'autant d'exemplaires d'un bref résumé de son contenu.

La Commission prendra connaissance des mémoires reçus et procédera à une consultation générale à compter du 9 octobre 1990.

Les personnes ou les organismes qui désirent que leur mémoire soit transmis à la Tribune de la presse doivent en faire parvenir 35 exemplaires supplémentaires.

Des exemplaires du document de consultation sont disponibles au Secrétariat des commissions.

Veuillez adresser les mémoires, la correspondance et les demandes de renseignements à :

M. Alain Major
Secrétaire de la Commission du budget
et de l'administration
Secrétariat des commissions
Hôtel du Parlement, bureau 3.28
Québec (Québec), G1A 1A3

Tél. : (418) 643-2722
Télex : 051-2216
Bélinographe : (418) 643-0248

Avis publié par le Secrétariat des commissions

COMMITTEE ON THE BUDGET
AND ADMINISTRATION

Examination of the appropiateness of maintening
in force or, if necessary, amending the
Public Service Act

SERVING CITIZENS, THE RAISON D'ÊTRE OF THE PUBLIC SERVICE OF QUÉBEC

Discussion paper

June 1990

Published by the Committees Secretariat
Hôtel du Parlement
Bureau 3.28
Québec (QUÉBEC)
G1A 1A3
(418) 643-2722

ISBN 2-550-20939-7
DÉPÔT LÉGAL, 2e trimestre 1990
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

Également disponible en français

Mandate of the Parliamentary Committee

In accordance with section 172 of the Public Service Act, the President of the National Assembly entrusted the Committee on the Budget and Administration on March 13, 1990 with a mandate to examine the appropriateness of maintaining in force or, if necessary, amending the Public Service Act.

Fundamental objective of the Public Service Act sanctioned on December 22, 1983

It is clearly stated at the very beginning of the Act that the fundamental purpose of the public service is to provide the public with services of quality to which it is entitled, implement the policies formulated by constituted authorities and ensure the attainment of other objectives of the State.

All other sections of the Act are aimed at facilitating the achievement of this purpose by introducing a new philosophy of human resources management in the public service, based on the observations and recommendations formulated by the Bisaillon Commission.

The Parliamentary Committee's perception of its mandate

After examining the assessment of the implementation of the Act presented by the Conseil du trésor on December 28, 1988 to the President of the National Assembly, the Committee on the Budget and Administration noted that it contained no judgment on progress accomplished in attaining the principal objective of the Act. Rather, it concentrated on the progress made to implement means provided to reach the said objective. The Committee, therefore, intends to examine whether the Act should be maintained in force or whether it should be amended in light of the progress made in attaining the objective.

Principal questions of concern for the Committee

1. Quality and efficiency of services provided to citizens

Do citizens receive the quality of services to which they are entitled?

In a recent speech given to the members of the Association of senior executives, the Public Protector underlined the principal reasons on which complaints received from citizens were based in the year 1989-90: "unreasonable delay in dealing with their files, errors in the files, unreasonable interpretation of standards and policies, gross negligence, abusive exercise of discretionary power or reprehensible behaviour by a public servant. Citizens also very often complain of receiving wrong information or that their file is shuffled from one public servant or service to another." The Public Protector investigated in nearly 8 000 cases and in 27% of these, the complaints proved to be founded.

Although the Committee considers that this information provided by the Public Protector must be taken with caution, it does want to raise the following questions:

1.1 What are the main causes of the unreasonable delays in dealing with the files of citizens?

1.2 Do the public servants who deal directly with citizens possess the instruments and adequate powers to respond rapidly and efficiently to the expectations of the citizens?

1.3 Have the instruments that are made available to front-line public servants (directives, guidelines and interpretative manuals) been conceived in such a way as to leave them sufficient latitude to use their own critical judgment in providing personalized service, considering the diversity of problems experienced by citizens and the special circumstances surrounding them?

1.4 Have departments and agencies developed mechanisms to obtain feed-back from citizens on the quality and efficiency of services provided?

2. Accountability

How far advanced is the implementation of a system of accountability in the public service?

Accountability may be defined as a mechanism which permits the evaluation of the efficiency of public servants and requires them to give an account of their actions.

An efficient system of accountablity presupposes the establishment of clear objectives, verification of results and an appropriate granting of rewards or imposition of penalties.

2.1 Have clear objectives been established at various management levels in departments and agencies, specifically in matters of human resources management and for those public servants serving the clientele?

2.2 Have systems been developed and put in place for the verification of results?

2.3 Is a system of rewards or penalties applied?

3. Leadership of those responsible for implementing the Act

Do those who are responsible for implementing the Act exercise efficient leadership?

Efficient leadership presupposes mid- and long-term strategic planning, dynamic dialogue between the different participants in order to develop appropriate policies and means for attaining the established objectives and, finally, the verification of results obtained.

3.1 Do the present structures of the secretariat of the Conseil du trésor favour the exercise of leadership in matters of human resources management as vigorous as in matters of financial resource management?

3.2 Has a mid- and long-term strategic plan been developed by the secretariat of the Conseil du trésor with respect to the implementation of the Act?

3.3 If such a plan has been developed, was it conceived in dialogue with the principal participants, namely the Office des ressources humaines, departments and agencies?

3.4 Has there been continual dialogue between central agencies, as well as between them, departments and agencies with respect to the establishment of priorities and major directions of policies and programmes in matters of human resources management?

3.5 Have there been significant changes in orientation in matters of human resources management policies and programmes designed to attain the principal objective of the Act?

3.6 Do the policies and programmes established by the secretariat of the Conseil du trésor in matters of human resources management grant sufficient leeway to departments and agencies with respect to means needed for their application?

3.7 Has a system of verifying results achieved by departments and agencies in implementing human resources management policies and programmes been developed and applied?

4. Staffing of positions and development of human resources

Since human resources are the heart and soul of the public service, their optimum utilization and administrative efficiency imply the implementation and integration of several systems, the principal ones being: the planning of human resource needs at the basis of other systems, the horizontal mobility of resources by appointment and transfer, training, retraining and development of resources, promotion and recruiting.

4.1 Do existing systems of mid- and long-term human resources planning permit the development and implementation of a coherent and efficient staffing system?

4.2 Does the complete delegation to departments and agencies of competitions for promoting and recruiting senior executives by the Office des ressources humaines allow it to carry out its responsibility of planning and developing the careers of managerial staff?

4.3 Does this delegation of competitions for senior executives promote the relocation of managerial staff placed on reserve and career reorganization?

4.4 Does the selection criteria most frequently used in competitions for senior executives favour candidates who are the most skillful in managing persons and the eventual mobility inside the public service of the persons chosen?

4.5 Are the various training, retraining and development programmes based on an overall strategy of the optimum utilization of resources at the central level as well as at the level of departments and agencies?

4.6 Are certain categories of public servants such as managerial staff and professionals over-utilized or under-utilized?

4.7 Has the delegation of competitions by the Office des ressources humaines had the effect of reducing the time required to fill vacant positions?

Conclusion

The Committee, therefore, invites all interested citizens and public servants to bring forward their points of view and suggestions to assist the Committee in making recommendations to the government which would allow the principal objective of the Act to be attained more rapidly, namely, improving the quality and efficiency of services provided to the citizens of Québec.

ANNEXE

Notice for public hearings

ASSEMBLÉE NATIONALE

NOTICE OF PUBLIC HEARINGS

Examination of the appropriateness of maintaining in force or, if necessary, amending the Public Service Act

The Committee on the Budget and Administration has been entrusted with examining the appropriateness of maintaining or, if necessary, amending the Public Service Act and with hearing, in this respect, the representations of interested individuals and organiza-tions in accordance with section 172 of the said Act (R.S.Q., chapter F-3.1.1, section 172).

Within the framework of this mandate, the Committee has chosen to concentrate its deliberations on the four following themes which are the subject of a discussion paper, namely:

- quality and efficiency of services provided to citizens;
- accountability (mechanism which permits the evaluation of efficiency of civil servants and requires them to give an account of their actions);
- leadership of those responsible for implementing the Act;
- staffing of positions and the development of human resources.

Any individual or organization wishing to present an opinion on the subject or any one of the listed themes may submit a brief to the Committee on the Budget and Administration.

The brief must be received by the Secrétariat des commissions no later than September 21, 1990. Twenty-five copies 8½ inches by 11 inches (21,5 cm x 28 cm) must be forwarded, along with an equal number of copies of a short summary of its contents.

The Committee will study the briefs received and com-mence hearings on October 9, 1990.

Individuals or organizations who wish their brief sent to the Press Gallery must send an additional thirty-five copies.

Copies of the discussion paper are available at the Secrétariat des commissions.

Briefs, correspondence and requests for information should be addressed to:

M. Alain Major
Secrétaire de la Commission du
budget et de l'administration
Secrétariat des commissions
Hôtel du Parlement, bureau 3.28
Québec (Québec), G1A 1A3

Tél.: (418) 643-2722
Télex : 051-2216
Bélinographe : (418) 643-0248

Published by the Secrétariat des commissions